

## Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation

Rinck, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rinck, S. (1995). *Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation*. (Berichte / BIOst, 35-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41949>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.  
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

|         |              |         |               |
|---------|--------------|---------|---------------|
| Telefon | 0221/5747-0, | Telefax | 0221/5747-110 |
|---------|--------------|---------|---------------|

ISSN 0435-7183

## Inhalt

Seite

### Kurzfassung

.....  
4

### 1. Einleitung

.....  
7

### 2. Die derzeitige Situation der russischen Rentenversicherung

.....  
7

2.1 Die Lage der Rentner.....7

2.2 Der Rentenfonds als Träger der Rentenversicherung.....9

2.2.1 Die Verwaltungsstruktur.....9

2.2.2 Das Budget des Rentenfonds.....10

2.2.3 Regionale Aspekte der Rentenversicherung.....12

### 3. Die Finanzierungsschwierigkeiten des Rentenfonds: Ursachen und Problem-bewältigungsansätze

.....  
13

3.1 Die Schwächen der Finanzierungsstruktur.....13

3.2 Entwicklung der Bevölkerungs- und Einkommensstruktur.....15

3.3 Rentenbeiträge oder Steuern.....16

3.4 Inflation und Rentenindexierung.....19

3.5 Aufbau eines Systems der Mindestsicherung.....21

3.6 Nichtstaatliche Rentenfonds.....22

### 4. Fazit

.....  
23

## Summary

.....  
24

16. Juni 1995

**Sabine Rinck**

## **Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation**

**Bericht des BIOst Nr. 35/1995**

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Die Diskussion um eine Reform der Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation wird seit einiger Zeit unter veränderten Vorzeichen geführt. Die Rentenversicherung hat derzeit mit immer größeren Problemen zu kämpfen. Das Beitragsaufkommen ist stark rückläufig und wird zusätzlich durch die Inflation entwertet. Auf der anderen Seite ist der Lebensstandard der Rentner seit Beginn der Transformation rapide gesunken, so daß eigentlich zusätzliche Mittel zur Verbesserung ihrer sozialen Lage benötigt würden.

Im vorliegenden Bericht werden die Gründe für die stark schrumpfenden finanziellen Ressourcen der russischen Rentenversicherung eingehend analysiert. Weiterhin wird untersucht, inwiefern sich diese geänderten Rahmenbedingungen auf die Diskussion um eine Rentenreform auswirken, d.h. inwiefern neue Reformkonzepte erörtert werden. Als Quellen dienen vor allem die russische Tagespresse, in der die Rentenproblematik immer wieder große Beachtung findet und Veröffentlichungen in entsprechenden russischen Zeitschriften, in denen die Reformdiskussion zum großen Teil geführt wird.

#### *Ergebnisse*

1. Die Situation in der russischen Rentenversicherung ist derzeit sehr angespannt. Die soziale Lage der Rentner ist seit dem Beginn der Transformation durch einen rapiden Kaufkraftverlust der Renten gekennzeichnet, die Mindestrente liegt erheblich unter dem Existenzminimum, und auch die Durchschnittsrente liegt nur geringfügig darüber. Die Struktur der Rentenversicherung ist ebenfalls noch nicht ausreichend an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse angepaßt worden. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Rentenfonds und dem Ministerium für den sozialen Schutz der Bevölkerung machen die Verwaltung unnötig schwerfällig und ineffektiv. Die finanzielle Situation hat sich erst in der letzten Zeit rapide verschlechtert, 1994 war das Budget noch ausgeglichen, wobei der Rentenfonds allerdings über keinerlei Reserven verfügt. Schließlich ist die Situation der Rentenversicherung auch unter regionalen Aspekten problematisch. In der Mehrzahl der Regionen übersteigen die Rentenausgaben die Beitragseinnahmen, so daß eine Umverteilung erfolgen muß. Daß über eine solche Umverteilung keine Einigkeit besteht, zeigt sich daran, daß einige Regionen beginnen, ihre Einnahmen

zurückzubehalten.

2. Der Rückgang der Beitragseinnahmen ist in erster Linie transformationsbedingt. Da die Beiträge als fester Prozentsatz der Arbeitseinkommen erhoben werden, belastet die Veränderung in der Einkommensstruktur die Rentenversicherung in besonderem Maße. Daneben spielt auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit eine Rolle. In welchem Ausmaß die Finanzierungsbasis geschrumpft ist, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, daß der Anteil der Lohneinkommen (die Lohnquote) nur noch zwischen 47 und 37% ausmacht. Zu Beginn der Transformation lag er bei ca. 70%, dieser Trend ist somit eine Entwicklung der letzten zwei bis drei Jahre. Angesichts dieser schnellen Veränderung ist die Finanzstruktur des Rentenfonds nun plötzlich völlig unzureichend. Weitere Gründe für den Rückgang der Einnahmen sind zum einen die Tatsache, daß Teile der Arbeitnehmer ihren Lohn in Form von Naturalien erhalten, und zum anderen, daß Unternehmen die Beiträge ganz bewußt einbehalten oder durch eine künstlich niedrige Lohnsumme gering halten. Auf der Ausgabenseite macht dem Rentenfonds schließlich der ständig wachsende Finanzbedarf durch die inflationsbedingte Indexierung der Renten zu schaffen.
3. Neben der Einkommensstruktur verändert sich auch die Bevölkerungsstruktur. Die Bevölkerung in Rußland altert merklich, der Anteil der Rentner nimmt ständig zu. Auch dies wird mittelfristig zu einem höheren Finanzierungsbedarf führen. Daher wird inzwischen über eine Anhebung des Rentenalters nachgedacht, das in Rußland mit 60 Jahren für Männer und 55 Jahren für Frauen relativ niedrig ist. Solchen Bestrebungen wird meist entgegengehalten, daß die Lebenserwartung gegenwärtig sinkt, eine Anhebung daher nicht zumutbar ist. Außerdem ist fraglich, inwiefern eine solche Erhöhung des Rentenalters wirklich zu einer Entlastung der Sozialkassen beitragen könnte, da auch bedacht werden muß, daß die älteren Arbeitnehmer eventuell arbeitslos werden und Einsparungen in der Rentenversicherung durch zusätzliche Ausgaben der Arbeitslosenversicherung wieder aufgehoben würden.
4. Der Rentenfonds ist einer von mehreren außerbudgetären Fonds. Die Finanzierung dieser Fonds erfolgt meist über direkte oder indirekte Steuern und macht damit einen Großteil der Steuerbelastung der Unternehmen aus. Auch die Beiträge zur Rentenversicherung werden von vielen als eine Steuer betrachtet. Aus dieser Ansicht resultieren u.a. die Bestrebungen, die außerbudgetären Fonds zu einem einzigen zusammenzufassen und mit dem Staatshaushalt zu konsolidieren. Die Sichtweise, Versicherungsbeiträge als Steuern zu betrachten, wird weiterhin dadurch begünstigt, daß es keine individuellen Konten für die einzelnen Versicherten gibt, aus denen sich ein Anspruch des einzelnen gegenüber dem Staat oder dem Versicherungsträger ableiten ließe.
5. Besondere finanzielle Belastungen entstehen für den Rentenfonds dadurch, daß die Renten aufgrund der Inflation seit November 1992 indexiert werden, wobei hier zwischen mehreren Verfahren gewechselt wurde. Die Indexierung erfolgte zunächst derart, daß alle Renten um ein gleiches Vielfaches angehoben wurden, was zur Folge hatte, daß ein überproportionaler Teil auf die Anhebung der höheren Renten verwendet wurde. Daher ging man zu Kompensationszahlungen über, wodurch in erster Linie die Bezieher der Mindestrente unterstützt wurden, was aber gleichzeitig eine Annäherung von Minimal- und Maximalrente zur Folge hatte.

Die derzeitige Praxis der Rentenanhebung ist eine Kombination aus beiden Verfahren. Es ist sehr die Frage, ob die Indexierung der Renten tatsächlich zur Verbesserung des Lebensstandards der Rentner beiträgt. Es ist vielmehr zu befürchten, daß sie inflationstreibend wirkt. Darüber hinaus steht sie mit den bisher zu beobachtenden Bestrebungen, das Versicherungsprinzip in der Alterssicherung zu stärken, in Konflikt.

6. Auch die Indexierungsproblematik hat dazu beigetragen, daß die Reformkonzepte sich nun verstärkt auf die Mindestsicherung konzentrieren, d.h. durch den Staat wird lediglich eine Grundsicherung auf einem relativ niedrigen Niveau gewährleistet. Der Aufbau eines solchen Konzepts der Mindestsicherung steht jedoch noch völlig am Anfang. Momentan liegen Reformvorschläge zur Einführung eines vierstufigen Rentensystems vor, bestehend aus Sozial-, Arbeits- und beruflicher Rente sowie privater Alterssicherung, wobei die Sozial- und die Arbeitsrente im Rahmen einer staatlichen Alterssicherung zusammen etwa 50-70% des Existenzminimums abdecken sollen. Zusätzlich zu dieser gesetzlichen Grundsicherung müßten die Bürger sich über berufliche und private Strukturen eigenverantwortlich absichern. Im Rahmen der Reformen wird auch darüber nachgedacht, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf eine neue Grundlage zu stellen, sie etwa an Steuern und nicht mehr an die Arbeitseinkommen zu knüpfen.
7. Die sog. nichtstaatlichen Rentenfonds sind eine relativ neue Institution, die eine private Alterssicherung über den Kapitalmarkt ermöglichen sollen. Die Entwicklung steht jedoch noch völlig am Anfang und wird zusätzlich dadurch erschwert, daß es bisher keine umfassenden gesetzlichen Regelungen bezüglich der privaten Versicherungsanbieter gibt. Diese Form der Rentensicherung kann höchstens mittelfristig zum Tragen kommen, da es noch an effizienten Kapitalmärkten fehlt, die für die Funktionsfähigkeit einer solchen Institution unerlässlich sind. Für die heutigen Rentner bilden die nichtstaatlichen Rentenfonds daher keine sinnvolle Alternative zur staatlichen Rente.

## **1. Einleitung**

Die Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation hat zunehmend mit Finanzierungsschwierigkeiten zu kämpfen. Das Beitragsaufkommen sinkt, und die Gelder werden durch die Inflation schnell entwertet. Auf der anderen Seite ist der Lebensstandard der Rentner seit Beginn der Transformation rapide gesunken, so daß eigentlich zusätzliche Mittel benötigt werden, um ihre soziale Situation zu verbessern. Die russische Regierung verfolgte nun in der Anfangsphase der Transformation das Ziel, das System der sozialen Sicherung an die marktwirtschaftlichen Erfordernisse anzupassen, was im Fall der Rentenversicherung eine stärkere Betonung des Versicherungsprinzips bedeutete, d.h. Renten sollten stärker an die Höhe der Arbeitseinkommen und die Dauer der Beschäftigung geknüpft werden, als das bisher der Fall war. Es war also eine stärkere Ausdifferenzierung der Renten angestrebt worden. Vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Finanzsituation der Rentenversicherung ist jedoch abzusehen, daß sich diese Konzeption in absehbarer Zeit nicht durchsetzen lassen wird. Es muß daher über neue Ansätze zur Reform der Rentenversicherung nachgedacht werden. Dabei wird der Schwerpunkt in letzter Zeit auf den Aufbau eines Systems der Mindestsicherung gelegt, was in der gegenwärtigen Situation als ein realistischerer Ansatz betrachtet werden kann. Aber auch, wenn lediglich eine angemessene Mindestsicherung gewährleistet werden soll, muß die Finanzierungsstruktur der Rentenversicherung grundlegend reformiert werden, da die gegenwärtige Finanzkraft auch für eine Mindestsicherung nicht ausreicht.

Im folgenden zweiten Kapitel wird die heutige Situation in der russischen Rentenversicherung dargestellt. Dabei wird insbesondere auf die soziale Lage der Rentner und auf die gegenwärtige Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur des Rentenfonds eingegangen. Daneben wird auch der regionale Aspekt kurz beleuchtet. In Kapitel drei werden dann zunächst die Gründe für den Rückgang der Beiträge zur Rentenversicherung näher untersucht. Weiterhin werden die Ansätze zur Überwindung der Finanzierungsproblematik analysiert. Schließlich wird noch auf die neu entstehenden Strukturen der privaten Rentensicherung eingegangen, denen in der Diskussion ein unterschiedlicher Stellenwert zugesprochen wird. Kapitel vier gibt ein Fazit.

## **2. Die derzeitige Situation der russischen Rentenversicherung**

### ***2.1 Die Lage der Rentner***

Die Situation der Rentner in der Rußländischen Föderation ist seit dem Beginn der Transformation sehr problematisch. Ihre soziale Lage läßt sich anhand von Höhe und Entwicklung folgender Größen charakterisieren: dem Verhältnis der Durchschnittsrente zum Durchschnittslohn, der Entwicklung des realen Wertes der Renten und des Verhältnisses der Minimalrente zum Existenzminimum.

Das Verhältnis der Durchschnittsrente zum Durchschnittslohn war in den letzten Jahren starken Schwankungen unterworfen. Bereits zur Zeit der UdSSR war es aufgrund der statischen Struktur des



sowjetischen Rentensystems<sup>1</sup> Ende der 80er Jahre auf 38% gesunken, betrug nach einer Reform im Jahre 1991 allerdings kurzzeitig wieder 50%. Nach Beginn der wirtschaftlichen Transformation Anfang 1993 hatte es sich jedoch schnell auf ca. 23% verschlechtert, konnte durch die Indexierungspraxis allerdings wieder auf 36% angehoben werden.<sup>2</sup> Der Durchschnittslohn betrug im Januar 1995 302.600 Rbl, die Durchschnittsrente wurde auf ca. 117.400 Rbl geschätzt<sup>3</sup>, was 38,8% des Durchschnittslohns entspricht. Somit kann von einer Stabilisierung bzw. sogar einer leichten Verbesserung dieser Kennzahl gesprochen werden. Es muß jedoch betont werden, daß dieses Verhältnis noch nicht als ausreichend angesehen werden kann, weder unter dem Aspekt des Lebensstandards der Rentner noch unter rechtlichen Gesichtspunkten, da nach dem Gesetz "Über die staatlichen Renten" das Verhältnis der Durchschnittsrente zum Durchschnittslohn 55-57% betragen müßte.<sup>4</sup>

Die Verschlechterung dieses Verhältnisses seit Beginn der Reformen von 50 auf ca. 38% zeigt insgesamt, daß der Anstieg der Renten die Preisentwicklung zu einem viel geringeren Teil ausgleichen konnte, als dies bei den Lohneinkommen der Fall war, d.h. die Rentner haben durch die starke Inflation der Transformationsperiode einen im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt überproportionalen realen Einkommensverlust erlitten. Aufgrund der Tatsache, daß das Verhältnis von Minimal- zu Maximalrente durch die notwendigen Indexierungen und Kompensationszahlungen stark verringert wurde, so daß es heute lediglich 1:2,28 beträgt, während gesetzlich mindestens 1:3 gefordert werden, betrifft die sozial angespannte Lage die überwiegende Mehrzahl der Rentner. Ca. 11% der Rentner erhalten die Mindestrente, und über 80% von ihnen erhalten eine Rente, die lediglich 1-1,5mal über der Mindestrente liegt.<sup>5</sup> Die Mindestrente beträgt seit dem 1. Mai 1995 43.739 Rbl. Dazu kommt noch eine Kompensationszahlung in Höhe von 39.360 Rbl, so daß ein Rentner mindestens 83.099 Rbl erhält.<sup>6</sup> Wenn man jedoch bedenkt, daß das Existenzminimum für Rentner bereits im Februar 1995 mit 142.000 Rbl veranschlagt wurde<sup>7</sup>, so wird klar, wie problematisch die soziale Lage vieler Rentner ist. Die Durchschnittsrente dürfte nach der jüngsten Rentenanehebung bei ca. 149.100 Rbl liegen, also nur geringfügig über dem Existenzminimum.

Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß durch die Inflation die Ersparnisse der Rentner völlig entwertet wurden und daher für drei Viertel der Rentner in der RF die staatliche Rente ihre einzige Einkommensquelle darstellt.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu S. Rinck, Entwicklungen und Probleme der sozialen Sicherung in Rußland, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1/1995, S. 29f.

<sup>2</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 71.

<sup>3</sup> Vgl. Statističeskoe obozrenie, 3/1995, S. 55 und 57.

<sup>4</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 72.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda.

<sup>6</sup> Vgl. R. Ignat'ev, Pensii povysili! No gde vzjat' den'gi?, in: Rossijskaja gazeta, 18.4.1995, S. 8.

<sup>7</sup> Vgl. Statističeskoe obozrenie, 3/1995, S. 57.

<sup>8</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 73.

## 2.2 Der Rentenfonds als Träger der Rentenversicherung

### 2.2.1 Die Verwaltungsstruktur

Die Verwaltung der Rentenversicherung ist durch eine ineffektive Organisationsstruktur gekennzeichnet, da sie auf mehrere Institutionen aufgeteilt ist. Die Beitragserhebung und Mittelakkumulation sowie die Finanzierung der Renten obliegt dem Rentenfonds, während die Festsetzung und Auszahlung der Renten in der Verantwortung des Ministeriums für den sozialen Schutz der Bevölkerung liegt.<sup>1</sup> Die Finanzierung der Renten erfolgt nach dem Umlageverfahren, wobei jedoch weder beim Rentenfonds noch beim Ministerium individuelle Rentenkonten geführt werden. Die Einführung solcher persönlicher Konten, in denen die von den Versicherten bzw. ihren Arbeitgebern geleisteten Beiträge verzeichnet sind, ist denn auch eine oft gestellte Forderung im Rahmen von Reformdiskussionen.<sup>2</sup> Weiterhin wird erkannt, daß die Etablierung eines eigenverantwortlichen und unabhängigen Rentenfonds notwendig ist und die Zusammenlegung der bisher aufgeteilten Kompetenzen zur Effizienzsteigerung des Rentensystems betragen könnte.<sup>3</sup>

Im Zuge einer Vereinfachung der Rentenauszahlung arbeitet der Rentenfonds seit einiger Zeit eng mit dem Netz der sog. sozial-kommerziellen Banken zusammen, von denen es derzeit ca. 50 gibt. Diese Banken haben bereits damit begonnen, Renten auszuzahlen. Diese Zusammenarbeit steht jedoch noch am Anfang. Derzeit werden noch ca. 70% des Umschlags des Rentenfonds über die Zentralbank abgewickelt, wobei diese jedoch für die Gelder bisher keine Zinsen zahlt.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. o.V., Pensionnoe strachovanie: kak ego ulušet'?, in: Social'noe obespečenie, 5/1994, S. 23-25, hier S. 24.

<sup>2</sup> Vgl. B. Fedorov, Pensionnaja reforma, in: Izvestija, 4.4.1995, S. 2.

<sup>3</sup> Vgl. . Tučkova, Pensii i infljacija, in: Ėelovek i trud, 6/1994, S. 68-71, hier S. 71.

<sup>4</sup> Vgl. V. Šmyganovckij, Stabil'nost' pensij okažetsja pod ugrozj, in : Izvestija, 4.2.1995, S. 4.

## 2.2.2 Das Budget des Rentenfonds

Übersicht 1:

| <b>Budget des Rentenfonds der Rußländischen Föderation im Jahre 1994 (in<br/>Mrd. Rbl)</b> |                 |
|--|-----------------|
| I. Übertrag am 1.1.1994  | 491,5           |
| II. Einnahmen  | 39.200,2        |
| davon  |                 |
| Versicherungsbeiträge  | 38.784,9        |
| sonstige   | 415,3           |
| <i>Summe</i>   | <b>39.691,7</b> |
| III. Ausgaben  |                 |
| Arbeitsrenten  | 34.916,1        |

|  |         |
|--|---------|
|  |         |
| Kompensationszahlungen                               | 14,0    |
| Renten für im Ausland lebende Rentner                | 1,4     |
| Sterbegeld   | 225,2   |
| staatliche Renten auf Rechnung des föderalen Budgets | 1.819,9 |
| davon  |         |
| - Renten für Militärangehörige                       | 1.087,5 |
| - Sozialrenten                                       | 600,4   |
| - Entschädigungen für Tschernobyl-Opfer              | 132,0   |
| Ausgaben für die Zustellung der Renten               | 1.262,4 |
| Verwaltung   | 231,1   |

|  |                 |
|--|-----------------|
|  |                 |
| Ausgaben für Weiterbildung             | 2,3             |
| Kapitalanlagen und Projektarbeiten     | 105,0           |
| Organisation der staatlichen Datenbank | --              |
| <i>Summe</i>                           | <b>38.577,4</b> |

*Quelle:* Federal'nyj Zakon o bjudžete Pensionnogo fonda Rossijskoj Federacii na 1994 god, 5.11.1994, in: Rossijskaja gazeta, 12.11.1994, S. 5.

Die Einnahmen überstiegen die Ausgaben um 1.074,35 Mrd. Rbl. Dieser Betrag ging als Übertrag ins Jahr 1995. (Vgl. auch die folgende Anmerkung.)

Anm.: In Artikel 1 des "Gesetzes über das Budget des Rentenfonds der Russischen Föderation für 1994" sind Einnahmen in Höhe von 39.691,69 Mrd. Rbl genannt und Ausgaben in Höhe von 38.617,34 Mrd. Rbl. Addiert man jedoch die einzelnen Posten der Ausgabenseite, so kommt man auf eine andere Summe. Weiterhin scheint der Ausgabenposten "Ausgaben für die Zustellung der Renten" mit über einer Billion Rbl unverhältnismäßig hoch zu sein, zumal die Auszahlung der Renten eigentlich in die Kompetenz des Ministeriums für den sozialen Schutz der Bevölkerung fällt. Bei dem Posten "Organisation der staatlichen Datenbank" ist überhaupt kein Betrag vermerkt. Es kann natürlich sein, daß sich die Differenz von 39,94 Mrd. Rbl daher erklärt. 1993 wurden hierfür 9 Mrd. ausgegeben. Bei einer nominalen Steigerung der Ausgaben um knapp das 4fache wäre der Posten relativ etwa gleich groß.

### 2.2.3 Regionale Aspekte der Rentenversicherung

Die Rußländische Föderation ist, wie schon aus der offiziellen Staatsbezeichnung deutlich wird, ein Staat mit einer föderativen Struktur. Grundsätzlich wird versucht, auf föderativer Ebene ein Mindestniveau an sozialen Garantien zu gewährleisten, die auch gesetzlich fixiert sind. Problematisch ist dabei jedoch, daß es große Unterschiede zwischen den Lebensstandards in den einzelnen Regionen gibt, so daß diese sehr unterschiedliche Lasten zu tragen haben.<sup>1</sup> Diese starke Differenzierung betrifft auch den Rentenfonds. Man kann Rußland bezüglich der Altersstruktur grob in drei Regionen unterteilen: in sehr alte (hauptsächlich im Nordwesten), relativ junge (z.B. Uralgebiet und einige Gebiete Westsibiriens) und sehr junge Regionen (besonders der Norden und

<sup>1</sup> Vgl. S. Karpowa, Sozialministerin Beslepkina: Ein fortschrittlicher Staat muß ein Staat der sozialen Solidarität sein, in: Wostok, 2/1995, S. 30-31.

der Ferne Osten). In den letztgenannten z.B. machen die Rentner nur 11-16% der arbeitsfähigen Bevölkerung aus. Der Rentenfonds, der entsprechend der Rußländischen Föderation in 89 regionale Abteilungen gegliedert ist, hat daher auch die Aufgabe, die Mittel zwischen den Regionen umzuverteilen. Derzeit werden bereits 53 Regionen subventioniert, lediglich in 26 Regionalabteilungen übersteigen die Einnahmen die Ausgaben.<sup>1</sup> In den subventionierten Regionen, welches im wesentlichen die europäischen Gebiete mit Ausnahme von Moskau sind, kommt es in der letzten Zeit bereits zu einer Verzögerung der Rentenauszahlungen, die inzwischen acht Tage beträgt.<sup>2</sup> Die Probleme sind auch dadurch bedingt, daß einzelne Regionen die Überweisung der Rentenmittel verweigern und das Geld nach eigenem Ermessen verwenden.<sup>3</sup>

Eine besondere Situation herrscht momentan in Tschetschenien. Hier müssen die Strukturen für die soziale Versorgung wieder neu aufgebaut werden, da sie durch den Krieg wesentlich zerstört wurden. So muß erst wieder damit begonnen werden, die Renten auszuzahlen. Derzeit ist es so, daß etwa die Hälfte der Rentner drei Jahre lang kein Geld erhalten hat, und das, obwohl regelmäßig Überweisungen aus dem Rentenfonds in die Republik erfolgten. Das Geld wurde jedoch angeblich für Waffen zweckentfremdet. Nach einem Präsidialerlaß besteht nun ein Rechtsanspruch auf ausgebliebene soziale Leistungen rückwirkend für ein halbes Jahr und auf nicht erhaltene Rentenzahlungen rückwirkend für drei Jahre. Dieser Erlaß könnte die Rentenversicherung zusätzlich in Schwierigkeiten bringen. Zwar sieht es so aus, als ob die Zahlungen aus den Mitteln des Ministeriums für den sozialen Schutz der Bevölkerung erfolgen sollten, jedoch stehen dem Ministerium nach Angaben der Ministerin L. Bezlepkina keine ausreichenden Mittel zur Verfügung.<sup>4</sup>

### **3. Die Finanzierungsschwierigkeiten des Rentenfonds: Ursachen und Problem-bewältigungsansätze**

#### **3.1 Die Schwächen der Finanzierungsstruktur**

1994 war das Budget des Rentenfonds noch ausgeglichen, die Einnahmen haben die Ausgaben leicht überstiegen (vgl. Übersicht 1). Die finanzielle Lage des Rentenfonds verschlechtert sich jedoch zunehmend, und das, obwohl die Beitragssätze mit 28% der Lohnsumme sehr hoch sind. Dies hat die verschiedensten Gründe.

Einige Ursachen hängen eng mit der wirtschaftlichen Transformation zusammen. Zunächst ist mit dem Rückgang der Produktion auch eine Verringerung der Lohnzahlungen weiter Bevölkerungskreise verbunden, so daß die Versicherungsbeiträge, deren Basis die Lohnsumme ist, ebenfalls zurückgehen müssen.<sup>5</sup> Dies spiegelt sich in der Verschiebung der Einkommensquellen der

---

<sup>1</sup> Vgl. L. Birjukova, Pro naši pensii, in: Profsojuzy, 9/1994, S. 34-35, 40, hier S. 34 und V. Šmyganovckij, Stabil'nost' pensij okažetsja pod ugrozj, in: Izvestija, 4.2.1995, S. 4.

<sup>2</sup> Vgl. R. Ignat'ev, Pensii povysili! No gde vzjat' den'gi?, in: Rossijskaja gazeta, 18.4.1995, S. 8.

<sup>3</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èlovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 78.

<sup>4</sup> Vgl. S. Karpowa, Sozialministerin Beslepkina: Ein fortschrittlicher Staat muß ein Staat der sozialen Solidarität sein, in: Wostok, 2/1995, S. 30-31, hier S. 31.

<sup>5</sup> Vgl. . Tučkova, Pensii i infljacija, in: Èlovek i trud, 6/1994, S. 68-71, hier S. 70.

Bevölkerung wider. Der Anteil der Löhne und Gehälter sank von 60% im Jahre 1993 auf 47% 1994, während die Zins- und Gewinneinkünfte im gleichen Zeitraum von 24 auf 38% zunahmen.<sup>1</sup> Nach einer Prognose wird der Anteil der Lohneinkommen 1995 nur noch 37% der Einkommen ausmachen.<sup>2</sup> Weiterhin spielt auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit eine Rolle.

Daneben gibt es jedoch noch weitere Gründe, die eine Verringerung der Rentenbeiträge zur Folge haben. Viele private Unternehmen umgehen die Zahlungen, indem sie ihre Adresse und ihre Bankkonten wechseln oder ihre Arbeitnehmer in Naturalien oder Erzeugnissen des Unternehmens bezahlen.<sup>3</sup> Nach Angaben des Arbeitsministeriums zahlen außerdem viele Privatunternehmen ihren Beschäftigten aus Gründen der Steuerersparnis offiziell lediglich den Mindestlohn, während der Lohn in Wahrheit wesentlich höher ist.<sup>4</sup> Der Hauptgrund für dieses Verhalten dürfte neben der Ersparnis der Rentenversicherungsbeiträge die Tatsache sein, daß, wenn der Lohnfonds eine bestimmte Höhe übersteigt, eine zusätzliche Steuer erhoben wird, die die Unternehmen so vermeiden können.<sup>5</sup>

Weiterhin gibt es neben den Rentnern, die ihre Renten aus Mitteln des Rentenfonds erhalten, noch einige Kategorien von Rentnern, die ihre Altersruhegelder aus dem staatlichen Budget erhalten. Es sind dies vor allem die Veteranen des zweiten Weltkriegs, Opfer von Tschernobyl und Sozialrentner. Seit Anfang 1993 ist der Staatshaushalt jedoch kaum noch in der Lage, den in Vorleistung getretenen Rentenfonds für seine Leistungen an diese Gruppen zu entschädigen. Es sollen sich bis 1995 daher bereits 1,8 Bill. Rbl Schulden des Staates gegenüber dem Rentenfonds angehäuft haben.<sup>6</sup>

Schließlich hat der Rentenfonds durch den schnell wachsenden Finanzbedarf aufgrund der Indexierung der Renten Probleme mit der Aufrechterhaltung seiner Reserve. Diese Reserve soll jeweils 60% einer Monatszahlung betragen.<sup>7</sup> Es ist jedoch so, daß die Renten jeweils in den ersten Tagen des Monats ausgezahlt werden, während die Unternehmen ihre Beiträge nicht vor dem 10. eines Monats überweisen. Die Mehrheit der Beiträge trifft nicht vor dem 20. eines Monats beim Rentenfonds ein.<sup>8</sup> Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß, wie bereits erläutert, viele Unternehmen ihren Verpflichtungen gegenüber dem Rentenfonds nicht nachkommen. Schon für 1993 wurde geschätzt, daß 11% der Beiträge gar nicht eingezahlt wurden.<sup>9</sup> Der Rentenfonds hat daher 1994 damit begonnen, eine strenge Strafpolitik gegenüber säumigen Zahlern zu verfolgen. Für jeden Tag Zahlungsverzug wird nun eine Strafe von 1% der Beitragssumme fällig. Trotz diesem Verfahren verzeichnete der Rentenfonds dennoch Anfang 1995 ca. 6 Bill. Rbl überfällige Zahlungen.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Vgl. W. Schrettl und U. Weißenburger, Russia: Success Story or Collapse?, in: S. Ostry und G. Winham (Hrsg.), The Halifax G-7 Summit. Issues on the Table, erscheint demnächst.

<sup>2</sup> Vgl. Ja. Šimov, Novoe pokolenie pensionerov možet poiti na zaslužennyj otdych na 5 let pozže, in: Izvestija, 18.5.1995, S. 1.

<sup>3</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespečenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èlovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 75.

<sup>4</sup> Vgl. P. Morvant, Officials say 40% of income hidden from tax inspectors, OMRI Daily digest, 20.4.1995.

<sup>5</sup> Vgl. B. Fedorov, Pensionnaja reforma, in: Izvestija, 4.4.1995, S. 2.

<sup>6</sup> Vgl. V. Šmyganovckij, Stabil'nost' pensij okažetsja pod ugroznoj, in: Izvestija, 4.2.1995, S. 4.

<sup>7</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespečenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èlovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 79.

<sup>8</sup> Vgl. V. Šmyganovckij, Stabil'nost' pensij okažetsja pod ugroznoj, in: Izvestija, 4.2.1995, S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. I. Nevinnaja, Na pensionnom fronte - bez peremen, in: Rossijskaja gazeta, 18.10.1994, S. 4.

<sup>10</sup> Vgl. V. Šmyganovckij, Stabil'nost' pensij okažetsja pod ugroznoj, in: Izvestija, 4.2.1995, S. 4.

Insgesamt stellt sich also die finanzielle Situation des Rentenfonds nicht unproblematisch dar. Für Anfang 1995 wurde bereits geschätzt, daß 20% der benötigten Mittel nicht über Versicherungsbeiträge zu decken sein werden.<sup>1</sup> Diese Schwierigkeiten teilt die Rentenversicherung jedoch mit dem gesamten Sozialbereich. Schon 1994 konnten die Sozialprogramme nur zu ca. 70% finanziert werden.<sup>2</sup>

### *3.2 Entwicklung der Bevölkerungs- und Einkommensstruktur*

Bezüglich der Bevölkerungsstruktur hat Rußland die gleichen Probleme, mit denen westliche Industriestaaten ebenfalls zu kämpfen haben. Die Bevölkerung altert merklich. Der Anteil der Personen, die das Rentenalter erreicht haben, stieg zwischen 1989 und 1994 von 18,5 auf 20,6% an.<sup>3</sup> Entsprechend verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Rentnern und arbeitender Bevölkerung, das derzeit nur noch 1,8 beträgt, d.h. auf einen Rentner kommen 1,8 Arbeitnehmer, die mit ihren Beiträgen einen Rentner finanzieren müssen.<sup>4</sup> Rein rechnerisch würde zur Zeit zwar schon eine Beitragshöhe von 20% ausreichen, um bei dem gegenwärtigen Verhältnis der Durchschnittsrente zum Durchschnittslohn von ca. 36% die Finanzierung der Renten aus den laufenden Beitragszahlungen zu gewährleisten.<sup>5</sup> Und auch wenn das Verhältnis zwischen Rentnern und Arbeitnehmern nur noch 1,4 betragen sollte, wie teilweise geschätzt wird<sup>6</sup>, müßte der gegenwärtige Beitragssatz von 28% ausreichend sein, was jedoch aufgrund der oben angesprochenen Finanzierungsprobleme nicht der Fall ist. Außerdem ist ein Rentenniveau von lediglich 36% im Verhältnis zu den Lohneinkommen sozial kaum tragbar, so daß auch aus diesem Grund ein zusätzlicher Finanzbedarf besteht. Die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur muß daher Anlaß zur Besorgnis geben. Dazu kommt die oben bereits angesprochene negative Entwicklung der Arbeitseinkommen.

Weiterhin ist zu bedenken, daß ein großer Teil der Bevölkerung, zwischen 25 und 30%, nach offiziellen Angaben unter dem Existenzminimum lebt.<sup>7</sup> Es kann davon ausgegangen werden, daß diese Gruppe ihr Überleben durch Mehrfachbeschäftigungen sichert. So haben nach einem 1994 durchgeführten Mikrozensus bereits 40% der Befragten zwei Erwerbsquellen, wobei jeder Dritte Einkünfte aus privater Nebenwirtschaft als die zweite Erwerbsquelle angab. 3% der Befragten haben nach eigenen Angaben drei und mehr Erwerbsquellen.<sup>8</sup> Es ist zu vermuten, daß von diesen

---

<sup>1</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 75.

<sup>2</sup> Vgl. S. Karpowa, Sozialministerin Beslepkina: Ein fortschrittlicher Staat muß ein Staat der sozialen Solidarität sein, in: Wostok, 2/1995, S. 30-31, hier S. 31.

<sup>3</sup> Vgl. O.B. Oskolkova, Einige Ergebnisse des Mikrozensus in Rußland im Jahre 1994, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 41/1995, S. 2.

<sup>4</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 77.

<sup>5</sup> Vgl. Dž. Šapiro, Naskol'ko maly raschody na social'nye nuždy v Rossii, in: ko, 1/1995, S. 146-151, hier S. 148.

<sup>6</sup> Vgl. Ja. Šimov, Novoe pokolenie pensionerov možet pojti na zaslužennyj otdych na 5 let pozže, in: Izvestija, 18.5.1995, S. 1.

<sup>7</sup> Zur allgemeinen sozialen Situation vgl. S. Rinck, Lebensstandard, Existenzminimum, Einkommensentwicklung: zur Statistik der sozialen Entwicklung in Rußland, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 44/1995.

<sup>8</sup> Vgl. O.B. Oskolkova, Einige Ergebnisse des Mikrozensus in Rußland im Jahre 1994, in: Aktuelle Analysen des BIOst, 41/1995, S. 3.



Nebeneinkünften keine Beiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden. Darüber hinaus kann angenommen werden, daß sich das Verhältnis der Renten zum Durchschnittseinkommen noch wesentlich schlechter darstellt, als es in den offiziellen Statistiken ausgewiesen ist, wenn diese zusätzlichen Einkünfte berücksichtigt werden.

Aufgrund dieser für die Rentenversicherung problematischen Bevölkerungs- und Lohnentwicklung wird in Rußland zunehmend eine Anhebung des Renteneintrittsalters diskutiert, das mit 60 Jahren für Männer und 55 für Frauen relativ niedrig ist. In diesem Zusammenhang wird einerseits argumentiert, daß die Lebenserwartung in Rußland gegenwärtig sinke und eine Anhebung des Rentenalters daher problematisch sei. Aussagekräftiger ist hier jedoch die durchschnittliche Lebenserwartung nach dem Eintritt ins Rentenalter. Sie betrug 1992 für Männer 14,5 und für Frauen 23,6 Jahre und liegt damit durchaus im internationalen Durchschnitt für Industrieländer. Somit ist das Rentenalter in Rußland relativ gesehen nicht niedriger, da Rentner in Rußland durchschnittlich nicht länger eine Rente erhalten als in vergleichbaren Industrieländern. Außerdem wird argumentiert, daß es aufgrund des allgemein schlechten Gesundheitszustandes kaum jemandem zugemutet werden kann, die Arbeitszeit zu verlängern. Weiterhin muß bedacht werden, daß die älteren Arbeitnehmer im Zweifel arbeitslos würden, eventuelle Einsparungen im Bereich der Rentenversicherung also durch Mehrausgaben bei der Arbeitslosenversicherung wieder aufgehoben würden. Vor dem Hintergrund dieser Argumentation findet man denn auch den alternativen Vorschlag, das Rentenalter nicht etwa anzuheben, sondern im Zuge von Vorruhestandsregelungen nach westlichem Vorbild den Arbeitsmarkt zu entlasten.<sup>1</sup> In westlichen Industrieländern wird jedoch inzwischen oft die Ansicht vertreten, daß man den Trend des sinkenden Rentenalters umkehren müsse. So kostet die derzeitige Vorruhestandspolitik die Rentenversicherung in Deutschland jährlich ca. 15 Mrd. DM, was einem Beitragssatzpunkt entspricht.<sup>2</sup> Angesichts der finanziellen Probleme in der Rentenversicherung kommen solche Konzepte für Rußland daher zur Zeit sicher nicht in Frage.

### *3.3 Rentenbeiträge oder Steuern*

Beim Rentenfonds handelt es sich um einen sog. außerbudgetären Fonds. Solche Fonds wurden gegründet, um die Finanzierung sozioökonomischer Projekte mit höchster Priorität zu finanzieren und sie von der jeweiligen fiskalischen Situation unabhängig zu machen. Derzeit gibt es in Rußland zwei Arten solcher Fonds, die Fonds der Sozialversicherung und die branchenspezifischen Fonds. Der Rentenfonds wurde bereits von der Sowjetunion übernommen, wobei seine Gründung im Jahre 1991 jedoch in die Endphase der UdSSR fiel. Bis 1993 unterstand er dem Parlament, nach dessen Auflösung wurde er jedoch der Regierung unterstellt. Die außerbudgetären Fonds sind sowohl auf der föderalen als auch auf der regionalen Ebene angesiedelt, wobei sich die regionalen Fonds als probates Mittel erwiesen haben, dem föderalen Budget Einnahmen vorzuenthalten.<sup>3</sup>

Nicht nur die regionalen außerbudgetären Fonds entziehen sich zum Teil sehr erfolgreich der

<sup>1</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespeenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 75ff.

<sup>2</sup> Vgl. M. Sauga, Sozialstaat - Änderung im Denken, in: Wirtschaftswoche, Nr. 20, 11.5.1995, S. 23-25, hier S. 23.

<sup>3</sup> Vgl. M. Delyagin und L. Freinkman, Extrabudgetary Funds in Russian Public Finance, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, Nr. 48/1993, S. 49-54, hier S. 49f und 54. und N. Olenië, Vnebjudžetnye fondy riskujut popast' pod gosudarstvennyj kontrol', in: Segodnja, 7.6.1995, S. 2.

staatlichen Kontrolle, da sie in ihrer Mittelverwendung niemandem verantwortlich sind, auch in Bezug auf die Fonds der Sozialversicherung wird diese fehlende Kontrolle beklagt, die nach Meinung einiger Experten zu Ineffizienzen und teilweise auch zur Verschleierung der Ressourcennutzung führt. Für den Rentenfonds gilt dies jedoch nicht, hier ist die Mittelverwendung sehr transparent.<sup>1</sup>

Die Finanzierung der Fonds erfolgt meist über direkte oder indirekte Steuern und macht damit einen Großteil der hohen Steuerbelastung der Unternehmen aus. Die Beiträge zur Rentenversicherung, die von seiten der Unternehmen geleistet werden, betragen gegenwärtig 28% der Lohnsumme. Die Arbeitnehmer zahlen lediglich einen eher als symbolisch zu betrachtenden Beitrag in Höhe von 1%.

Aus der Tatsache, daß die meisten Fonds über Steuern finanziert werden, resultiert denn auch die Auffassung, die Beiträge zur Rentenversicherung, ebenso wie die übrigen Versicherungsbeiträge, als Steuern zu betrachten. Auch von seiten der Regierung wird diese Auffassung teilweise vertreten. So war in einem Gesetzesprojekt zur neuen Steuergesetzgebung zunächst festgelegt worden, daß die Zahlungen zum Rentenfonds, zur Krankenversicherung, zum Beschäftigungs fonds sowie zum Sozialversicherungsfonds als Steuern anzusehen sind.<sup>2</sup> Aus dieser Ansicht resultieren auch die Bestrebungen, die Sozialfonds zu einem einzigen zusammenzufassen und mit dem Staatshaushalt zu konsolidieren.<sup>3</sup> Diese Forderung ist aus der Sicht der Regierung durchaus verständlich, da dem Staatshaushalt über die außerbudgetären Fonds erhebliche Mittel entzogen werden. Die folgende Aufstellung über die Einnahmen des föderalen Budgets und der außerbudgetären Fonds für 1994 veranschaulicht die Bedeutung der letzteren. Sie machten 1994 mit einer Einnahmensumme von rund 56 Bill. Rbl ca. 66% der Budgeteinnahmen aus, wobei hier nur die Fonds berücksichtigt wurden, die im Rahmen der sozialen Sicherung relevant sind. Für 1995 werden Einnahmen in Höhe von 100 Bill. Rbl geschätzt, was ca. 40% der Einnahmen des föderalen Budgets für das laufende Jahr entsprechen würde.<sup>4</sup>

Übersicht 2:

| <b>Einnahmen des Staatshaushalts und der außerbudgetären Sozialfonds 1994<br/>(in Bill. Rbl):</b> |                            |
|---|----------------------------|
| Staatshaushalt  | Außerbudgetäre Sozialfonds |

<sup>1</sup> Vgl. N. Kirillova, "Realisty" obsuždajut problemy social'nogo strachovanija, in: Èelovek i trud, 2/1995, S. 66-69, hier S. 69.

<sup>2</sup> Vgl. V. Šmyganovckij, Stabil'nost' pensij okažetsja pod ugroznoj, in : Izvestija, 4.2.1995, S. 4.

<sup>3</sup> Vgl. N. Kirillova, "Realisty" obsuždajut problemy social'nogo strachovanija, in: Èelovek i trud, 2/1995, S. 66-69, hier S. 67.

<sup>4</sup> Vgl. V. Kuèerenko, Èto bluždajušeich trillionov, in: Rossijskaja gazeta, 31.5.1995, S. 1 und 3, hier S. 1.

|                  |      |   |      |
|------------------|------|---|------|
|                  |      |   |      |
| Föderales Budget | 84,2 | Rentenfonds                                   | 36,4 |
|                  |      | Sozialversicherungsfonds                      | 14,9 |
|                  |      | Fonds für die gesetzliche Krankenversicherung | 0,3  |
|                  |      | Beschäftigungsfonds                           | 4,0  |
| <i>Summe</i>     | 84,2 | <i>Summe</i>                                  | 55,6 |

*Quelle:* V. Kuèerenko, Vtoroj bjudzet gosudarstva: kuda idut naši denezki, in: Rossijskaja gazeta, 11.1.1995, S. 1 und 3, hier S. 1.

Die Bestrebungen, größere Kontrolle über die außerbudgetären Fonds zu erlangen, konkretisiert sich ganz aktuell in einer Gesetzesvorlage, die kürzlich in der Duma eingebracht wurde. Diese sah vor, daß alle außerbudgetären Fonds dem Parlament unterstellt, die Ausgaben genehmigungspflichtig und die Verwaltung den Steuerbehörden der RF unterstellt werden sollten. Dies beträfe jedoch lediglich die sozialen Fonds, da die branchenspezifischen Fonds aufgelöst und direkt in den Staatshaushalt integriert werden sollten. Es gab eine heftige Debatte über diese Gesetzesvorlage, wobei ein besonderer Streitpunkt der Rentenfonds war. Es wurde die Befürchtung geäußert, daß eine solche Regelung das System der Rentenversicherung in der Rußländischen Föderation erschüttern würde. Das Gesetz wurde schließlich abgelehnt.<sup>1</sup>

Die Sichtweise, Versicherungsbeiträge als Steuern zu betrachten, wird weiterhin dadurch begünstigt, daß es eben keine individuellen Konten für die einzelnen Versicherten gibt, aus denen sich ein Anspruch des einzelnen gegenüber dem Staat bzw. dem Versicherungsträger ableiten ließe. Es ist

<sup>1</sup> Vgl. N. Oleniè, Duma otklonila zakon o vnebjudzetnych fondach, in: Segodnja, 8.6.1995, S. 2.

daher nicht verwunderlich, daß in Rußland viele der Forderung, die Versicherungsbeiträge auf die Versicherten umzuschichten, skeptisch gegenüberstehen.<sup>1</sup> Dies wäre zwar nicht mit einem Einkommensverlust auf seiten der Arbeitnehmer verbunden, da zunächst die Bruttolöhne um den jetzt von den Arbeitgebern zu leistenden Beitrag erhöht würden, allerdings steht zu vermuten, daß sich bei den Beschäftigten trotzdem erheblicher Widerstand gegen ein solches Verfahren formieren würde, denn zum Teil erhalten sie gegenwärtig einen Lohn, der unter dem Existenzminimum liegt, bzw. bekommen ihren Lohn seit einiger Zeit nicht mehr ausgezahlt, so daß sie Beiträge zur Sozialversicherung als unzumutbare Härte empfinden würden.

Es zeigt sich also, daß es bisher noch nicht gelungen ist, die wesentlichen Prinzipien einer Sozialversicherung zu etablieren. Es sind dies zum einen das Äquivalenzprinzip, wonach es eine sichtbare und nachweisliche Beteiligung der Arbeitnehmer an den sozialen Sicherungssystemen geben müßte, das Leistungsprinzip, nach dem die Beiträge zur Sozialversicherung nach der Einkommenshöhe differenziert werden müßten, und das Subsidiaritätsprinzip, nach dem der Staat nur dort eingreifen soll, wo eine Selbstregulierung versagt, im Falle der sozialen Sicherung also etwa in Form einer gesetzlichen Zwangsversicherung.<sup>2</sup>

Das Äquivalenzprinzip ist nicht einmal ansatzweise realisiert, da die Beiträge weitgehend als Steuer angesehen werden und die Arbeitnehmer, wie oben ausgeführt wurde, praktisch keine Beiträge zur Sozialversicherung zahlen und dies in absehbarer Zeit auch kaum durchsetzbar sein dürfte. Aufgrund der pauschalen Abrechnung der Beiträge kann auch kaum von einem Leistungsprinzip gesprochen werden. Und wie wenig das Subsidiaritätsprinzip verankert ist, zeigen die Bestrebungen, die Fonds der Sozialversicherung mit dem föderalen Haushalt zu konsolidieren. Daher scheint es in der gegenwärtigen Situation eine sinnvolle Alternative zu sein, die Rentenversicherung zunächst zu einem System der Mindestsicherung auszubauen. Auf diesen Aspekt wird weiter unten noch ausführlich eingegangen (vgl. Punkt 3.5).

### 3.4 Inflation und Rentenindexierung

Die im Rahmen der Transformation erfolgte weitgehende Preisfreigabe am 1. Januar 1992 führte zu einer sehr hohen Inflation. Dies machte eine Indexierung der Renten notwendig. Die in Rußland verfolgte Indexierungspraxis hat bisher mehrmals gewechselt. Zunächst wurde die Methode angewandt, nach der alle Renten in gewissen Abständen jeweils um einen bestimmten Faktor angehoben wurden. Dieses Verfahren wurde von November 1992 bis November 1993 praktiziert. Man beachte, daß die Preisliberalisierung zum 1. Januar 1992, eine Indexierung aber erst ab November 1992 erfolgte. Dies hatte zur Folge, daß die Renten seit Jahresbeginn stark an Wert verloren hatten, was durch die Indexierung nur teilweise ausgeglichen wurde. Unter diesem Einkommensverlust haben die Rentner noch heute zu leiden. Das Indexierungsverfahren führte dazu, daß alle Renten um ein gleiches Vielfaches angehoben wurden. Da auf diese Weise ein großer Teil der knappen Mittel zur Anhebung der höheren Renten verwendet wurde, änderte man im November

<sup>1</sup> Vgl. N. Kirillova, "Realisty" obsuzdajut problemy social'nogo strachovanija, in: Èelovek i trud, 2/1995, S. 66-69, hier S. 67.

<sup>2</sup> Vgl. F. Haffner, Ökonomische Rahmenbedingungen der Systeme sozialer Sicherheit in Ostmittel- und Osteuropa, in: B. v. Maydell und E.-M. Hohnerlein (Hrsg.), Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas, Berlin, 1993, S. 57-71, hier S. 68f.

1993 die Methode dahingehend, daß die Renten nun um eine festgesetzte Summe, eine sog. Kompensationszahlung, stiegen, die allen Rentnern in gleicher Höhe zukam. Dadurch konnte verstärkt den Beziehern geringerer Renten geholfen werden, wobei sich jedoch die Minimal- und die Maximalrente einander annäherten und somit das Prinzip der leistungsbezogenen Rente, das man gleichzeitig einführen wollte, wieder unterwandert wurde. Im Mai 1994 wurde das Verfahren daher erneut geändert und besteht nun aus einer Kombination von periodischen Indexierungen und Kompensationszahlungen.<sup>1</sup>

Die Anhebung der Renten richtet sich jedoch nicht nur nach grundsätzlichen Erwägungen, sondern ist auch stark von tagespolitischen Zwängen geprägt. Dies hat sich bei der letzten Anhebung der Mindestrente wieder gezeigt. Zunächst war ein Gesetz vorgelegt worden, das eine Anhebung der Mindestrente von 34.440 auf 54.100 Rbl vorsah. Daneben sollten alle übrigen Renten ebenfalls um das 1,57 fache angehoben werden. Die Indexierung hätte den Rentenfonds zusätzlich mit ca. 2 Bill. Rbl belastet.<sup>2</sup> Dieses Gesetz wurde auch zunächst von Duma und Föderationsrat angenommen. Präsident Jelzin hat jedoch sein Veto eingelegt und das Gesetz so gestoppt, wobei er seine Entscheidung damit begründete, daß keine ausreichenden Mittel für die vorgesehene Anhebung zur Verfügung stünden.<sup>3</sup> Statt dessen sieht ein Erlaß vom 30. Januar 1995 eine Kompensationszahlung in Höhe von 39.360 Rbl für jeden Rentner vor.<sup>4</sup> Zum 1. Mai 1995 erfolgte schließlich eine Indexierung der Renten um das 1,27 fache. Damit liegt die Mindestrente derzeit bei 43.739 Rbl. Das neue Gesetz zur Rentenanhebung war vom Ministerium für den sozialen Schutz der Bevölkerung vorgelegt worden und belastet den Rentenfonds weniger stark, nämlich mit knapp 1 Bill. Rbl.<sup>5</sup> Momentan liegt der Duma ein neuer Gesetzentwurf vor, der eine weitere Indexierung der Renten, zum 1. Juni 1995, um das 1,2 fache vorsieht. Somit betrügen die Renten dann 52.486 Rbl. Es ist jedoch kaum anzunehmen, daß dieses Gesetz in Kraft tritt. Die Regierung hat bereits darauf hingewiesen, daß laut Gesetz nur eine Anhebung alle drei Monate vorgesehen ist. Da die letzte Anhebung zum 1. Mai 1995 erfolgte, ist eine erneute Erhöhung der Renten frühestens im August geplant. Es ist daher zu erwarten, daß das Gesetz im Föderationsrat bzw. spätestens an einem Veto des Präsidenten scheitern wird.<sup>6</sup>

Diese Streitigkeiten um die jüngste Rentenanhebung werden im Zusammenhang der Kreditverhandlungen mit dem IWF im Februar und März dieses Jahres verständlich.<sup>7</sup> Angesichts der angespannten finanziellen Situation des Rentenfonds hätten die zur Auszahlung der Renten notwendigen Mittel gegebenenfalls aus dem Staatshaushalt bereitgestellt werden müssen, was jedoch das Defizit in die Höhe getrieben hätte. Sowohl das Veto gegen die Anhebung der Mindestrente als

<sup>1</sup> Vgl. J. Voronin und L. Jakusev, Vyigrajut tol'ko bogatyje pensionery, in: Rossijskaja gazeta, 26.1.1995, S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. E. Skukin, V oëred' za pensiej, in: Rossijskaja gazeta, 19.1.1995, S. 1.

<sup>3</sup> Vgl. o.V., Jelzin lehnt Gesetz über Erhöhung der Mindestrenten ab, in: DW Monitor-Dienst, 31.1.1995, S. 6.

<sup>4</sup> Vgl. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii o kompensacionnych vyplatach pensioneram s 1 fevralja 1995 g., in: Rossijskaja gazeta, 1.2.1995, S. 1.

<sup>5</sup> Vgl. R. Ignat'ev, Pensii povysili! No gde vzjat' den'gi?, in: Rossijskaja gazeta, 18.4.1995, S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. N. Olenië, Duma v oërednoj raz povysila razmer minimal'noj pensii, in: Segodnja, 27.5.1995, S. 2.

<sup>7</sup> Die Regierung der RF verhandelte zu Beginn dieses Jahres mit dem IWF über einen Kredit in Höhe von 6 Mrd. Dollar, wobei der IWF die Bewilligung u.a. davon abhängig gemacht hatte, daß das Defizit des Staatshaushalts 7% des BIP nicht überschreiten durfte. Die Zusage war für die Regierung sehr wichtig, da der Kredit im Budgetentwurf bereits zur teilweisen Abdeckung des Defizits eingepant war. Vgl. hierzu u.a. R. Lambert und Ch. Freeland, Russian PM says deal on \$6bn IMF loan near, in: Financial Times, 3.3.1995, S. 16.

auch ein etwa zeitgleich eingelegtes Veto gegen die Anhebung des Mindestlohns, die das Budget ebenfalls belastet hätte, sind als ein Signal an den IWF zu verstehen. Jelzin wollte damit seinen Willen zur budgetären Disziplin dokumentieren.<sup>1</sup>

Schließlich sei noch angemerkt, daß die Indexierung der Renten angesichts der problematischen sozialen Situation der Rentner zwar politisch notwendig, ökonomisch aber eher kontraproduktiv ist, da sie inflationsbeschleunigend wirkt.<sup>2</sup> Außerdem steht eine Rentenindexierung, da sie, wie oben erläutert wurde, den Abstand der Minimal- zur Maximalrente verringert, in Konflikt mit dem gleichzeitig verfolgten Ziel eines Ausbaus des Versicherungsprinzips, wonach die Rente stärker leistungsbezogen und unter Berücksichtigung der Höhe der Arbeitseinkommen festgesetzt werden soll. Eine umfassende Reform der Rentenversicherung ist in Rußland daher nicht möglich. Unter Berücksichtigung der finanziellen Situation sollte auf Bestrebungen nach einer stärkeren Differenzierung der Renten daher gegenwärtig verzichtet und das Augenmerk vielmehr auf den Aufbau eines sinnvollen Systems der Mindestsicherung gerichtet werden. Dieser Punkt wird im folgenden Abschnitt behandelt.

### *3.5 Aufbau eines Systems der Mindestsicherung*

Es werden bereits seit einiger Zeit Konzepte zu einer Reform der Rentenversicherung diskutiert, wobei dem Staat die Aufgabe zukäme, eine Mindestsicherung für alle Bürger zu gewährleisten. Zunächst war von einem dreistufigen Rentensystem die Rede, das eine Grundrente, eine Arbeitsrente und eine private Rente vorsah.<sup>3</sup>

Inzwischen ist das Konzept des Ministeriums für den sozialen Schutz der Bevölkerung ausgereifter und umfaßt ein vierstufiges Sicherungskonzept. Danach sollen zunächst alle Bürger Beiträge zu einem allgemeinen staatlichen System der gesetzlichen Rentenversicherung leisten, aus dem ihnen dann eine Sozialrente zusteht, die etwa 45-50% des Existenzminimums betragen soll. Als zweite Stufe ist eine Arbeitsrente vorgesehen, für die Beiträge aus dem Arbeitseinkommen in einer Größenordnung von etwa 1% zu leisten wären. Zusammen mit der Sozialrente könnten dadurch etwa 50-70% des Existenzminimums abgedeckt werden. Diese ersten beiden Stufen sichern den sozialen Mindeststandard, auf dessen Garantie sich der Staat zunächst beschränken will und der entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes angehoben werden soll. Die dritte Stufe besteht aus einer privaten Berufsrente, wobei jede Berufsgruppe ihre eigenen Rentenkassen mit einer spezifischen Ausgestaltung der Beiträge hätte. Als vierte Stufe ist schließlich eine freiwillige Rentenversicherung vorgesehen, die über die sog. nichtstaatlichen Rentenfonds getragen werden soll. Erste Priorität bei den Reformen hat nach Meinung der Ministerin für den sozialen Schutz der Bevölkerung, L. Bezlepkina, eine Neuregelung der Finanzstruktur des Rentenfonds. Die Finanzierung muß grundlegend neu organisiert werden, da der Anteil der Arbeitseinkommen, auf dessen Basis die Beiträge zur Rentenversicherung derzeit erhoben werden, stark zurückgegangen ist, wie oben ausführlich erläutert wurde. Nachgedacht wird gegenwärtig über eine mögliche

<sup>1</sup> Vgl. o.V., MVF stimuliroval bjužetnyi process v Rossii, in: Kommersant daily 28.2.1995, S. 8.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu ausführlich S. Rinck, Die Anhebung der Renten in der Russischen Föderation und ihre Auswirkungen auf die Inflation, Aktuelle Analysen des BIOst, 27/1994.

<sup>3</sup> Vgl. o.V., Otdel'nye položenija koncepcii reformy pensionnogo obespečenija v Rossijskoj Federacii, in: Social'noe obespečenie, 6/1994, S. 20-23, hier S. 20f.

Verknüpfung der Rentenversicherungsbeiträge mit Steuern, z.B. der Mehrwertsteuer.<sup>1</sup>

### 3.6 Nichtstaatliche Rentenfonds

Zum Schluß soll noch auf die mögliche Rolle privater Rentenversicherungen bei der Lösung der gegenwärtigen Finanzierungsprobleme in der russischen Rentenversicherung eingegangen werden. Seit einiger Zeit entstehen in Rußland eine Reihe solcher privater Rentenversicherungsträger, die "nichtstaatliche Rentenfonds" genannt werden und denen einige eine tragende Rolle bei der Absicherung der Alterseinkommen in Rußland zusprechen. Es ist jedoch sehr die Frage, ob diese neu entstehenden Strukturen schon jetzt in der Lage sind, eine bedeutende Rolle in der russischen Rentenversicherung zu spielen.

Die sog. nichtstaatlichen Rentenfonds existieren noch nicht lange. Anfang 1992 gab es lediglich einen solchen Fonds, ein Jahr später waren es 20, zwei Jahre später ca. 100, und heute ist ihre Zahl auf etwa 500 angestiegen. Bisher gibt es keine umfassenden Regelungen, lediglich eine Verordnung vom 16. September 1992 "Über nichtstaatliche Rentenfonds", die einige wesentliche Bestimmungen enthält. So ist festgelegt, daß Unternehmen, Behörden, Organisationen, Banken, Bürgergruppen und gesellschaftliche Vereinigungen Gründer eines solchen Fonds sein dürfen. Die Versicherungsbeiträge sind, im Gegensatz zur Praxis in der gesetzlichen Rentenversicherung, auf individuellen Konten zu führen. Da die nichtstaatlichen Rentenfonds unabhängig von der gesetzlichen Rentenversicherung operieren und lediglich eine Ergänzung darstellen sollen, mindern die Beiträge hierfür nicht die Beiträge zur staatlichen Rentenversicherung. Die Fonds werden bisher weitgehend von Unternehmen gegründet, wobei jedoch nur ein kleiner Teil der Unternehmen überhaupt die nötige Finanzkraft hierfür hat. Die privaten Rentenfonds werden nach dem Prinzip des Kapitaldeckungsverfahrens finanziert, und bei der Mehrheit der existierenden Fonds besteht das Investitionsportfolio aus Bankguthaben und direkten Krediten.<sup>2</sup> Es wird von allen Seiten betont, daß die privaten Organisationen nur eine Ergänzung zum staatlichen Rentensystem sein können, eine solche Ergänzung jedoch sinnvoll und notwendig ist. Allerdings werden auch die noch unzureichenden gesetzlichen Regelungen kritisiert.<sup>3</sup>

Schließlich ist ebenfalls zu bedenken, daß diese Möglichkeit der Alterssicherung nur den zukünftigen Rentnern zur Verfügung steht und auch nur denen, die ein genügend hohes Einkommen haben, um zusätzliche Ersparnisse zu bilden. Gegen eine baldige umfassende Etablierung dieser Institution spricht auch die Tatsache, daß hierfür effektive Finanzmärkte notwendig sind, die derzeit in Rußland noch nicht existieren. Ein weiteres Hindernis bildet die noch immer relativ hohe Inflation.<sup>4</sup> So ist derzeit ein steigender Trend bei der Ersparnisbildung in Devisen zu beobachten. Während im März 1994 12,4% der Ersparnisse in Devisen gehalten wurden, waren es im März 1995

<sup>1</sup> Vgl. A. Bekker, Minsoczaščity ne dopustit revoljučij v pensionnom obesneënii, in: Segodnja, 20.5.1995, S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. A. Silchenko, Provision for the Future, in: Delovje Lyudi, 5/1994, S. 53-55, hier S. 53 u. 55 und o.V., Negosudarstvennye pensionnye fondy, in: konomika i žizn', 3/1994, Vaš partner, S. 12.

<sup>3</sup> So mahnt z.B. B. Federov die Notwendigkeit einer strengen Regulierung an, um zu verhindern, daß "Renten-MMM's" entstehen. Vgl. B. Federov, Pensionnaja reforma, in: Izvestija, 4.4.1995, S. 2.

<sup>4</sup> Vgl. L. Anikeeva, Pensionnoe obespečenie: adaptirovat' a ne razrušat', in: Èelovek i trud, 12/1994, S. 71-79, hier S. 78.

bereits 15,2%.<sup>1</sup> Diese Entwicklung spricht nicht für steigendes Vertrauen in die Antiinflationspolitik der Regierung.

Es ist also festzustellen, daß private Formen der Alterssicherung nur langfristig eine ergänzende Rolle werden spielen können. Derzeit kommt ihnen noch keine große Bedeutung zu. Dies ist insofern problematisch, als über diese Finanzintermediäre Investitionspotential geschaffen werden könnte, das für ein zukünftiges Wirtschaftswachstum von großer Bedeutung wäre.

#### **4. Fazit**

Die soziale Lage der Rentner in der Rußländischen Föderation stellt sich gegenwärtig als äußerst problematisch dar. Eine Verbesserung ist auf der Grundlage des derzeitigen Rentensystems nicht zu erwarten, da der Träger der Rentenversicherung in Rußland, der Rentenfonds, mit ernststen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Aufgrund der sich stark ändernden Einkommensstruktur schrumpft die Finanzbasis. Diese Probleme werden weiter verschärft durch die Tatsache, daß Teile der Beiträge von den Unternehmen aus verschiedenen Gründen nicht abgeführt werden. Angesichts der noch immer hohen Inflation besteht auf der anderen Seite die Notwendigkeit zu einer Indexierung der Renten. Diese Schwierigkeiten lassen sich nur durch eine grundlegende Reform der Rentenversicherung lösen. Dabei konzentriert sich der Staat zunehmend auf den Ausbau eines Systems der Mindestsicherung. Sollte ein solches System etabliert werden, so ist es jedoch fraglich, wie dies zu einer finanziellen Entlastung beitragen kann. Ein Großteil der Rentner lebt bereits jetzt unter dem Existenzminimum, so daß eine Mindestsicherung gegenwärtig noch nicht gewährleistet ist. Die Gewährleistung einer solchen Mindestsicherung würde vielmehr die Anhebung der meisten Renten bedeuten. Dies ist höchstens auf der Grundlage einer völlig anderen Finanzierungsstruktur als der gegenwärtigen denkbar. Überlegungen des Ministeriums für den sozialen Schutz der Bevölkerung, die Rentenbeiträge auf der Grundlage von Steuern statt auf der Basis der Lohnsumme zu erheben, könnten ein Schritt in die richtige Richtung sein, da auf diesem Wege eine breitere Finanzierungsbasis erschlossen werden könnte. Die Rentenversicherung wäre dann nicht mehr allein von den Arbeitgebern auf der Grundlage der Löhne und Gehälter zu finanzieren. Da eine zusätzliche Alterssicherung auf der Grundlage privater Versicherungen in absehbarer Zeit für weite Teile der Bevölkerung nicht in Frage kommen, ist außerdem nicht damit zu rechnen, daß sich die Lage der Rentner in Rußland mittelfristig stark verbessert. Es muß vielmehr davon ausgegangen werden, daß sie noch lange eine stark benachteiligte Gruppe in der Bevölkerung sein werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. P. Morvant, Deterioration in social situation, in: OMRI Daily Digest, 12.5.1995.



**Sabine Rinck**

**Financial Problems of the Pension System  
in the Russian Federation**

Bericht des BIOst Nr. 35/1995

**Summary**

**Introductory Remarks**

*The debate about a reform of the pension system in the Russian Federation has been going on for some time under changing conditions. The pensions insurance system is currently having to cope with ever greater problems. Contributions are dropping off at an alarming rate and their value is being whittled away by inflation. On the other hand the standard of living of the pensioners has been declining rapidly since the start of the transformation process, so that more funds would actually be needed to improve their social situation.*

*The present Report analyzes in detail the reasons for the rapidly dwindling financial resources of the Russian pension system. It also examines how these changing background conditions are having an effect on the debate about a pensions reform, i.e. to what extent new approaches to reform are being discussed. The sources are primarily the Russian daily press, in which the pensions problem is given a great deal of coverage, as well as publications in the pertinent Russian journals, which are the major forum for the debate about reform.*

**Findings**

- 1. The situation in the Russian pension system is very taut at the moment. The social circumstances of the pensioners has been marked by a rapid decline in the purchasing power of the pensions since the start of the transformation process, the minimum pension is far below the subsistence level, and even the average pension is only just above it. The structure of the pensions insurance system has likewise not been adequately adapted to the needs and conditions of a market economy. The division of competences between the Pension Fund and the Ministry for the Social Protection of the Population is making the administration of the fund unnecessarily cumbersome and ineffective. The financial situation has only recently started deteriorating so rapidly. In 1994 the budget was still balanced, although even then the Pension Fund had no reserves at all. And finally, the pensions insurance problem also has a regional aspect: in the majority of regions the benefits being paid exceed the contributions being collected, so that a regional re-distribution is necessary. And that there is no consensus on such a re-distribution is evident from the fact that some regions are beginning to withhold their revenues.*
- 2. The drop in the contributions to the fund is primarily attributable to the transformation*

*process. Since the contributions are levied as a fixed percentage of personal income, the changes in the income structure of the population are placing a particularly heavy burden on the Pension Fund. The rise in unemployment is a further important factor. The extent to which the fund's financial base has shrunk becomes evident when one considers that labour's share in the national income (i.e. the ratio of wages to national income) has dropped to between 47 and 37 %. At the start of the transformation process, this ratio was still about 70 %, so this trend is a development of the past two to three years. In the light of this rapid change, the financial structure of the Pension Fund has suddenly become completely inadequate. Further reasons for the decline in revenue are the fact that some workers receive their wages in kind, while some employers deliberately withhold their contributions or keep them artificially low by under-stating wage figures. On the expenditure side, the Pension Fund is having trouble keeping up with the constant rise in the amount of benefits payable due to the index-linking of pensions to inflation.*

- 3. But it is not only the income structure of the population that is changing, the population structure itself is shifting. The average age of the Russian population is increasing perceptibly, the number of pensioners is on the rise. In the medium term, this trend, too, is going to increase the demand on the Pension Fund. For this reason, there is now talk of raising the eligibility age, which is relatively low in Russia at 60 for men and 55 for women. Such endeavours are commonly countered by claims that life expectancy is currently declining and that it would thus be inequitable to raise the retirement age. Anyway, it is questionable to what extent raising the eligibility age for a pension would actually relieve the burden on the social insurance system on the whole, as it must also be taken into consideration that the elderly workers could become unemployed, so that savings in the Pension Fund would be cancelled out by the additional burden on the unemployment fund.*
- 4. The Pension Fund is one of several extrabudgetary funds. These funds are mostly financed via direct or indirect taxes and thus account for a major part of the tax burden on businesses. Many people see contributions to the pensions insurance system as just another tax. For this reason, there are moves under way to combine the extrabudgetary funds into a single title and to consolidate this with the national budget. The tendency to see insurance contributions as taxes is abetted by the fact that the individual insured does not have a personal account from which he can derive his claims against the state or the Pension Fund.*
- 5. A particularly heavy financial burden on the Pension Fund results from the fact that, since November 1992, pensions have been index-linked to inflation. Since the introduction of indexing, the linkage procedure has been changed several times. Initially, all pensions were increased by the same multiplier, which meant that a super-proportional part of the extra money required was used for raising the already higher pensions. For this reason, the procedure was changed to compensation payments, which assisted primarily the beneficiaries receiving the minimum pension but at the same time meant that the gap between the minimum and the maximum pension narrowed. The present method of pensions adjustment is a combination of these two procedures. It is highly doubtful, however, whether inflation-linking of pensions actually helps to improve the standard of living of the pensioners. In-*

*deed, there are fears that it is itself tending to fuel inflation. Besides, it clashes with endeavours to place more emphasis on the insurance principle in providing for security in old age.*

- 6. The indexing problem has also contributed to creating a situation in which reform plans are now concentrating primarily on ensuring the essential minimum security, i.e. the state will guarantee only basic security at a relatively low level. But the implementation of such a minimum security approach has not yet proceeded past the conceptual phase. At the moment there are proposals for the introduction of a four-tier pension system, consisting of a flat-rate (social welfare) pension, a mandatory earnings-related and an occupation-related pension, to be supplemented by private provision for old age, with the social-welfare and earnings-related pensions under the state security scheme together accounting for about 50 -70 % of the subsistence level. Further to this statutory basic security, the people would be obliged to make arrangements for their own future welfare via occupation-related and private structures. Also under consideration within the framework of the proposed reforms is whether to place contributions to the statutory pensions insurance scheme on a new foundation, for example to link them to taxes rather than to the personal incomes of the employees.*
- 7. The so-called non-state pension funds are a relatively new institution intended to make it possible for people to make provision for their old age via the capital market. However, their development is still in its absolute beginnings and is being further impeded by the fact that there is no comprehensive legislation in place governing private providers of insurance. At best, this type of pensions can produce an effect only in the medium term, since at present there are no efficient capital markets such as would be essential for such an institution to be able to function properly. For today's pensioners, the non-state pension funds are thus not a meaningful alternative to the state pension.*